

31 octobre 2019

CITÉ-ID
LIVING
LAB

Gouvernance
de la résilience
urbaine

Urban resilience
governance

Gobernanza
de la resiliencia
urbana

Rapport d'étape

Première étape : Journées de réflexion entre les acteurs du rétablissement au Québec

Démarche de recherche-action initiée
par l'Association de Sécurité Civile du
Québec en partenariat avec le Cité-ID
LivingLab

Marie D. Gauthier
Geneviève Baril
Julie-Maude Normandin
Marie-Christine Therrien

ISBN : 978-2-89734-038-4 (PDF)
Dépôt légal
Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2019
Bibliothèque et Archives Canada, 2019

Table des matières

1. Objectif du rapport.....	4
2. Qu'est-ce que le rétablissement ?	9
3. Quels sont les enjeux du rétablissement au Québec ?	14
4. Le rétablissement : par où commencer ?	22
5. Prochaine étape : Prototypage.....	26
6. Enjeux de la phase d'expérimentation.....	29
7. Bibliographie	31
8. Annexe I	35
9. Annexe II	38
10. Annexe III.....	42
11. Annexe IV.....	46
12. Annexe V.....	49

Rapport d'étape sur la première phase des journées de réflexion entre les acteurs du rétablissement au Québec

1. Objectif du rapport

Objectif du rapport

L'objectif de ce rapport est de présenter les résultats des trois jours de réflexion réalisés au printemps 2019 sur le rétablissement au Québec. L'analyse de ces résultats a permis d'identifier trois axes stratégiques qui permettront d'accroître les capacités de rétablissement post-sinistre au Québec. Pour chacun des axes stratégiques, un outil de rétablissement sera prototypé lors de la prochaine phase de ce projet de recherche-action à l'automne 2019.

Dans ce rapport, nous présentons d'abord un récapitulatif de la démarche utilisée, puis nous clarifions la notion de rétablissement à partir des écrits scientifiques. Par la suite, nous analysons l'état du rétablissement au Québec à la lumière des ateliers réalisés au courant de la première phase de la démarche d'accompagnement. De ce portrait issu du contexte québécois, nous déterminons les enjeux qui, selon les participants, freinent le développement et la mise en œuvre d'outils de rétablissement ainsi que les leviers pouvant permettre son développement. Sur la base de cette analyse, nous proposons un cadre d'analyse reposant sur trois grands axes stratégiques qui répondent au besoin de faciliter le rétablissement au Québec. À terme, ce cadre permettra d'orienter la prochaine phase de la démarche, soit celle du prototypage d'outils concrets afin d'améliorer la phase de rétablissement post-sinistre au Québec.

Présentation de la démarche

Dans le cadre du Plan d'action en matière de sécurité civile relatif aux inondations (2018), le ministère de la Sécurité publique du Québec (MSP) a confié à l'Association de Sécurité civile du Québec (ASCQ) la réalisation de la mesure N° 22 qui vise à documenter les bonnes pratiques municipales en matière de sécurité civile. L'objectif est de répertorier et diffuser les bonnes pratiques qui ont cours sur le territoire québécois. À travers ce mandat, l'ASCQ doit valoriser l'expertise et promouvoir des bonnes pratiques en matière de sécurité civile au Québec (Gouvernement du Québec, 2018).

C'est dans ce contexte que le Cité-ID LivingLab a proposé à l'ASCQ un projet de recherche-action en mode living lab caractérisé par une approche fortement interactive entre les chercheurs du Cité-ID et les membres de l'ASCQ. La démarche focalise plus particulièrement sur la phase du rétablissement¹ post-sinistre et à terme, vise à mieux comprendre les écarts entre les mécanismes de rétablissement actuels et ceux désirés par les parties prenantes. La démarche proposée se décline en quatre étapes – (1) comprendre, (2) prototyper, (3) expérimenter et (4) proposer.



Source : Cité-ID LivingLab

L'ensemble du projet est soutenu par un processus de recherche-action mené par l'équipe de chercheurs du Cité-ID afin de documenter la démarche, mobiliser les connaissances scientifiques dans ce domaine, soutenir les parties prenantes dans

¹ Définition du rétablissement (Gouvernement du Québec, 2014 : 85) : Ensemble des décisions et des actions prises à la suite d'un sinistre pour restaurer les conditions sociales, économiques, physiques et environnementales de la collectivité et réduire les risques.

le développement des prototypes de rétablissement et aider dans l'élaboration des propositions de transformation qui en découleront.

La première phase de la démarche avait pour objectifs 1) de comprendre les enjeux en matière de rétablissement et leurs interactions sur la base d'une réflexion et d'un dialogue avec l'ensemble des parties prenantes et 2) d'identifier avec les praticiens les outils à développer pour améliorer les capacités de rétablissement. Cette phase s'est déployée lors de trois journées de réflexion qui se sont tenues dans les villes de Repentigny, Québec et Rimouski (23 mai, 5 et 18 juin 2019) (Annexe IV). Au total, 119 personnes ont participé à la première phase de la démarche (Annexe IV).

Déroulement des trois journées de réflexions

Chacune des trois journées de réflexion comportait deux témoignages d'experts-praticiens, une formation donnée par les chercheurs et trois séances de travail avec les participants.

Les deux témoignages d'experts-praticiens (œuvrant dans le domaine de la sécurité civile et ayant vécu une situation de rétablissement) poursuivaient un double objectif : 1) susciter l'intérêt pour le rétablissement et 2) démontrer l'importance de s'y attarder. Ces témoignages prenaient la forme d'une discussion animée par un chercheur du Cité-ID LivingLab et se concluaient par une période de questions ouvertes. La formation donnée par des chercheurs du Cité-ID LivingLab avait pour objectif de présenter quelques grands constats des écrits scientifiques en matière de rétablissement tirés d'études de cas s'étant déroulées à l'étranger.

Enfin, les trois séances de travail avec les participants poursuivaient trois objectifs : (1) réfléchir collectivement à l'enjeu du rétablissement, (2) identifier des pistes d'action concrètes pouvant être initiées et opérées par les acteurs locaux et régionaux en vue de mieux faire et (3) déterminer parmi ces pistes d'action lesquelles sont jugées prioritaires à mettre en œuvre. Pour réaliser ces objectifs, nous avons eu recours à trois techniques d'animation : scénarios cauchemar et de rêve en matière de rétablissement, discussion plénière sur les pistes d'action à mettre en œuvre pour tendre vers le scénario de rêve et exercice de priorisation des pistes actions.

Enfin, les trois journées ont créé l'opportunité de présenter des outils développés dans certaines villes au Québec et de démontrer l'aspect multidimensionnel du rétablissement ainsi que celui de la présente démarche.

2. Qu'est-ce que le rétablissement ?

Dans la Politique québécoise de Sécurité civile 2014-2024, le gouvernement du Québec décrit le rétablissement comme l'« ensemble des décisions et des actions prises à la suite d'un sinistre pour restaurer les conditions sociales, économiques, physiques et environnementales de la collectivité et réduire les risques » (Gouvernement du Québec, 2014 : 87). Dans les écrits scientifiques, le rétablissement est considéré comme un processus complexe influencé par les conditions prévalant avant un sinistre et celles qui se développent par la suite. Le rétablissement se définit comme « le processus de restauration, de reconstruction et de remodelage de l'environnement physique, social, économique et naturel par une planification pré-événement et les actions posées post-événement » [traduction libre] (Smith et Wenger, 2007 : 237). Ces deux définitions démontrent qu'il s'agit d'une phase multifacette susceptible de mobiliser de nombreuses organisations publiques et privées pour gérer plusieurs enjeux comme la santé des individus, la reconstruction d'infrastructures, le rétablissement économique, etc.

Depuis le tsunami de 2004 dans l'océan Indien, le concept de « Build Back Better » est utilisé afin de souligner que le processus de rétablissement doit être considéré comme une occasion à saisir pour améliorer les conditions sociales, économiques et environnementales prévalant avant un sinistre (Mannakkara et al., 2014). Le gouvernement du Québec adopte une approche similaire en soulignant que le rétablissement pourrait permettre de réduire les risques. Il faut toutefois considérer que le processus d'apprentissage organisationnel et interorganisationnel après une catastrophe est complexe, car les catastrophes exposent souvent les problèmes sous-jacents des organisations (Boin et al., 2008) et la manière dont ces problèmes peuvent entraver leurs capacités d'adaptation.

Pour mieux comprendre les différentes articulations du rétablissement, les diverses stratégies seront présentées selon trois stades : *Avant – Pendant – Après* le rétablissement.

Avant – Se préparer pour le rétablissement à court terme

Le cas de la tragédie ferroviaire de Mégantic nous a démontré qu'en raison de la rapidité et de la vélocité qui caractérise la crise, le rétablissement est souvent plus ardu s'il n'est pas adéquatement planifié au préalable (Valiquette-L'Heureux et Therrien, 2012). Ce point est d'autant plus important dans le cas de petites municipalités bénéficiant de moins de ressources. De plus, dans un contexte où les décideurs et la population accordent peu d'attention au rétablissement en amont des crises, il est souvent difficile de bénéficier de l'appui nécessaire pour développer un plan de rétablissement de manière proactive (Berke et al., 2014).

Cette situation rappelle qu'il est nécessaire de planifier une forme de rétablissement préalablement à un événement, notamment pour construire les liens nécessaires pour soutenir le rétablissement des systèmes essentiels et réfléchir au rôle du rétablissement pour la prévention des risques. Selon une analyse américaine, les plans de rétablissement résultant d'une collaboration entre parties prenantes afin de préétablir les objectifs de rétablissement sont de meilleure qualité (Berke et al., 2014).

Avant – Se préparer pour le rétablissement à long terme

Les écrits scientifiques nous indiquent qu'il est nécessaire de soutenir l'accroissement des capacités et la gouvernance inter-organisationnelle pour mieux gérer les crises (Therrien, 2010). La construction d'un vaste réseau de parties prenantes requiert une longue période de préparation. Dans le cas de la Ville de Québec, le bureau de la sécurité civile a mis en place des processus de planification et de préparation au cœur de sa structure de crise cinq ans avant l'attentat de la grande mosquée de Québec (Retranscription du 23 mai 2019) (Radio-Canada, 2017). Les écrits scientifiques soutiennent que l'accroissement des liens entre les systèmes essentiels, les organisations publiques (la municipalité, ministères) et les organisations externes (Croix-Rouge ou autre OBNL), est un gage de rétablissement plus efficient (Therrien, 2010).

La planification du rétablissement en fonction de l'équité s'inscrit comme un élément central du principe du « Build Back Better » comme le démontre le rapport « Key Propositions for Building Back Better » (Clinton, 2006). Selon ce rapport, la coordination du rétablissement et les mesures adoptées doivent se faire en tenant en compte du principe de l'équité, sans quoi cela peut générer de nouvelles vulnérabilités au sein des communautés en défavorisant certains groupes comme les populations vulnérables et les femmes (Tierney et Olivier-Smith, 2012; Clinton, 2006).

D'autre part, la capacité des citoyens et des organisations à répondre à une crise est nécessaire à prévoir (Boin et Lagadec, 2000; Stalling et Quarantelli, 1985). La capacité des sociétés à se rétablir d'un sinistre est notamment influencée par le niveau de capital social des citoyens (Aldrich, 2012). Le capital social peut se définir par l'ensemble des ressources offertes aux individus par l'entremise de leurs relations sociales (traduction libre d'Aldrich, 2012, p.2). La création du capital social peut se manifester notamment par la formation des citoyens sur la gestion de crise, qui est une stratégie promue dans les écrits scientifiques (Aldrich, 2012). On démontre qu'une communauté avec un capital social très élevé se relève plus rapidement lors du rétablissement (Aldrich, 2012). Ainsi, si les citoyens ne sont pas impliqués ni dans le plan de rétablissement ni dans leur communauté, une forme de désorganisation peut être générée lors d'une crise.

La planification du rétablissement requiert la mise en œuvre de plusieurs mécanismes pour utiliser la fenêtre d'opportunité qu'offre cette phase pour mieux reconstruire (Build Back Better). La prise de décision doit être orientée vers une réduction des risques à long terme selon les principes du « Build Back Better » (Clinton, 2006). À titre d'exemple de mécanismes, on peut penser aux moratoires de reconstruction, à la reconfiguration des zones d'habitations affectées et à la prise en compte des enjeux sanitaires, économiques, sociaux, culturels et historiques. Fréquemment, ces questions sont posées pendant la crise et non avant.

Pendant

Les écrits scientifiques indiquent qu'il est primordial de mettre en œuvre le plan de rétablissement dès le début de l'intervention (Chua et *al.*, 2007) et qu'une équipe devrait être dédiée uniquement à cette phase.

De plus, pendant le rétablissement, les intervenants doivent composer avec la gestion d'enjeux non seulement multiples, mais se déroulant à des échelles distinctes (locale, régionale, nationale) comme le retour à la normale sur le territoire, la santé des sinistrés, la reprise des activités économiques, les enjeux de communications et le maintien du lien de confiance entre les citoyens et les autorités (Boin et McConnell, 2007). L'ensemble de ces enjeux caractérise la complexité et l'aspect multi-facette du rétablissement.

Il y a également la présence d'enjeux « pernicieux » (wicked problems) qui se caractérisent par l'absence de consensus entre les différents acteurs quant aux priorités à gérer et aux solutions à adopter (Santé, transport, sécurité civile) (Rubin, 2009 : 2). De plus, les écrits scientifiques avancent que les décisions stratégiques peuvent engendrer l'accroissement du degré de vulnérabilités d'une organisation (Perrow, 1999).

Après

Finalement, après la phase aigüe de l'intervention, la notion du « Build Back Better » s'impose comme stratégie de réduction des risques à long terme. Cette notion est devenue populaire après le séisme et le tsunami de 2004 dans l'océan indien (Clinton, 2006). En 2016, l'Assemblée générale des Nations Unies définissait le « Build Back Better » comme « the use of the recovery, rehabilitation and reconstruction phases after a disaster to increase the resilience of nations and communities through integrating disaster risk reduction measures into the restoration of physical infrastructure and societal

systems, and into the revitalization of livelihoods, economies, and the environment » (UNISDR, 2016: 6). Le modèle présenté par Mannakkara et Wilkinson s'inscrit dans une vision holistique du rétablissement et catégorise le « Build Back Better » en trois catégories : (1) la réduction des risques (2) le rétablissement des communautés et (3) la mise en œuvre du rétablissement (Mannakkara et *al.*, 2014). Ce modèle propose des lignes directrices pour les praticiens en rappelant la nécessité de surveiller et d'évaluer les efforts en matière de rétablissement et d'élaborer des plans de relance futurs pour créer une communauté résiliente qui dispose des connaissances et des ressources nécessaires (Mannakkara et Wilkinson, 2014 : 336). Finalement, le rétablissement est considéré comme un processus complexe, influencé par les conditions prévalant avant un sinistre et celles qui se développent pendant la survenance d'une crise (Boin et McConnell, 2007). Sa réalisation nécessite une planification préalable entre un vaste réseau d'organisations, et sans oublier les citoyens, dont le rôle à jouer est souvent négligé.

3. Quels sont les enjeux du rétablissement au Québec ?

Au cours des trois premières journées d'atelier, plusieurs enjeux freinant le rétablissement ont été recensés de même que des leviers pouvant résoudre certaines situations. Dans un premier temps, nous analysons les obstacles identifiés par les praticiens, car ceux-ci doivent être pris en considération afin de mieux évaluer les outils qui feront l'objet de la phase de prototype. L'analyse des données a permis d'identifier huit enjeux qui ont été les plus récurrents. Ensuite, nous présentons quatre leviers qui soutiennent le rétablissement.

Les enjeux nuisant au rétablissement : Que nous disent les cartes mentales ?

L'analyse des discussions en atelier entourant les scénarios de rêve et de catastrophe en matière de rétablissement a permis d'identifier les enjeux nuisant au développement de la capacité de résilience par les acteurs. Les enjeux recensés à travers les données recueillies peuvent être interprétés comme des cercles vicieux, c'est-à-dire des problèmes composés de plusieurs facteurs qui s'autoalimentent, en raison d'éléments contextuels, organisationnels, humains ou culturels (Pauchant et Mitroff, 1992). Notre analyse a permis d'identifier huit catégories d'enjeux.

1. Les ambiguïtés de la définition du rétablissement

À travers la littérature, la phase de rétablissement est déterminée de manière relativement distincte. Pour certains, le rétablissement est une étape qui s'entame dès le début de l'intervention. Pour d'autres, il s'enclenche seulement à la fin de la phase de l'intervention. Ce décalage n'est pas surprenant. Toutefois, pour les intervenants, l'ambiguïté du démarrage de la phase de rétablissement génère deux problèmes. Premièrement, les intervenants doivent développer leur capacité à intervenir malgré l'incertitude (Weick, 1990) afin d'être capables d'identifier le moment où il est nécessaire de mobiliser les acteurs et les organisations pour la phase de rétablissement, surtout lorsque les ressources humaines sont insuffisantes pour activer en même temps les phases d'intervention et de rétablissement. De plus, comme le rétablissement se déroule sur plusieurs mois, les enjeux de rétablissement évoluent dans le temps. Conséquemment, la mobilisation des ressources humaines et des domaines de spécialisation doit être constamment ajustés. Deuxièmement, il faut éviter de laisser la phase de rétablissement sans équipe de pilotage, même si l'activation de cette phase est moins spectaculaire que la précédente, voire ignorée par certains acteurs.

On retrouve donc un certain décalage entre la définition du gouvernement du Québec qui décrit le rétablissement de façon plus large que celle qu'entendent les participants de la démarche. En effet, le gouvernement décrit le rétablissement comme un « ensemble de décisions et d'actions ». Alors que les participants de la démarche décrivent la phase comme une étape

linéaire succédant au rétablissement, cette absence de consensus peut constituer un frein dans la planification du rétablissement.

D'autre part, il est difficile de cibler la fin du rétablissement. Les participants indiquent que le cycle du rétablissement peut s'achever à différents moments selon les services mobilisés (ex. : Service de police, service d'urbanisme, secteur de la santé). Selon les participants, l'absence de « fin » nuit à la tenue d'exercices de retour d'expérience intégrant l'analyse de la phase de rétablissement. Ces exercices se concentrent surtout sur les apprentissages à tirer de la phase d'intervention. Aussi, les participants ont indiqué qu'il était souvent difficile de tracer une ligne claire entre un dossier qui relève du rétablissement et ceux liés des activités courantes (ex. besoin de soutien psychosocial). Contrairement aux écrits scientifiques, les participants ont peu abordé le fait que le rétablissement puisse se dérouler sur plusieurs années.

Finalement, les données démontrent qu'il existe une forte ambiguïté quant à la distinction entre la phase d'intervention et celle du rétablissement. Les participants considéraient des actions ou des stratégies comme relevant du rétablissement alors qu'elles pourraient s'appliquer à la phase d'intervention. L'absence de distinctions claires entre les notions d'intervention et de rétablissement peut être expliquée par le fait que le rétablissement est souvent la phase la plus négligée dans le processus de résilience (Gouvernement du Québec, 2018). Il est également important de mentionner que les phases de l'intervention et du rétablissement se superposent dans le temps.

2. Le travail en silo

L'enjeu du travail en silo est ressorti à plusieurs reprises comme étant un frein à la capacité de rétablissement. Cet enjeu se manifeste autant à l'intérieur des organisations qu'entre elles. D'abord, les intervenants remarquent que certaines unités de services ont tendance à limiter leurs liens avec l'unité centrale de coordination, soit l'équipe du rétablissement. La simplification des liens entre les parties prenantes au sein d'une organisation que caractérise le travail en silo est symptomatique d'enjeux de coordination. À titre d'exemple, durant l'exercice du « scénario cauchemar », un participant a mentionné le fait que de réduire le rétablissement à la sécurité civile ramène à une gestion par silos, alors que les enjeux dépassent la gestion des urgences. Cet exemple démontre que le rétablissement ne doit pas seulement se limiter à des considérations d'ordre sécuritaire, mais qu'il doit être réalisé dans une approche plus concertée et globale. L'une des causes identifiées au travail en silo est une mauvaise sélection du personnel pour le rétablissement et une surspécialisation des unités. La sélection d'employés spécialisés sur un seul volet du rétablissement diminue la possibilité de créer des stratégies globales et systémiques, car les liens entre les enjeux peuvent passer inaperçus. Le manque de formation aux types de problématiques à gérer lors du rétablissement peut également expliquer cette situation. La méconnaissance de la phase de rétablissement par les services normalement peu mobilisés lors de l'intervention est une autre cause possible. Enfin, le

travail en silo peut compromettre l'atteinte d'objectifs généraux ce qui crée d'importantes défaillances dans une organisation (Strickland, 2004).

3. L'épuisement des ressources

L'enjeu de l'épuisement du personnel est ressorti à plusieurs reprises. Les exemples cités se caractérisent notamment par de l'épuisement et des symptômes de détresse psychologique causés par une mauvaise préparation du personnel avant la crise. Selon les propos recueillis, l'épuisement du personnel serait dû à l'insuffisance des ressources mandatées pour le rétablissement ou encore une mauvaise planification. Cette situation se manifeste également dans un contexte où les sinistres sont de plus en plus fréquents. Conséquemment, les équipes peuvent, en même temps, se retrouver en phase d'intervention pour un sinistre, et en processus de rétablissement pour un événement précédent. Une autre cause réside dans le manque de mobilisation des ressources humaines pour la phase de rétablissement, contrairement à la phase d'intervention qui retient davantage l'attention des décideurs.

4. Le rôle des citoyens et la gestion des attentes

L'analyse des données démontre l'absence de consensus quant au rôle des citoyens lors du rétablissement. Selon les orientations politiques en vigueur, les citoyens devraient, en théorie, être prêts à faire preuve d'un certain niveau d'autonomie pour une période de 72 heures (Gouvernement du Québec, 2017). La sécurité civile est une responsabilité partagée entre de nombreux acteurs, dont les citoyens, et est une juridiction autant provinciale que fédérale. Ce partage des responsabilités est toutefois généralement méconnu du public et représente un message auquel les citoyens n'adhèrent pas. Les participants ont mentionné à plusieurs reprises le besoin et l'intérêt de mieux préparer les citoyens à être autonomes et résilients face à une crise en créant des réseaux d'entraide.

Les intervenants ont toutefois de la difficulté à identifier des pistes de solutions afin d'améliorer cet aspect. Autrement, l'absence de sensibilisation et de préparation des citoyens peut engendrer du cynisme, voire même un désengagement de la part de la communauté.

Par ailleurs, un niveau d'ambiguïté élevé existe quant au type et au niveau de services à offrir aux citoyens lors du rétablissement (ex. : logement, moyens de subsistance, services sociaux, prise en charge des animaux domestiques). D'une part, les intervenants considèrent que les attentes des citoyens peuvent être disproportionnées face au niveau de services offerts par la municipalité, tant en termes de qualité que de durée. Le niveau d'intervention et de service peut également varier selon les ressources disponibles d'une municipalité à l'autre. Le cas de la distribution de sacs de sable lors d'inondation a été cité à titre d'exemple par un intervenant lors d'un atelier illustre cet enjeu. Dans cet exemple, les citoyens

s'attendaient à ce que la municipalité livre à leur domicile des sacs de sable. Ce type d'écart est susceptible de créer des pressions d'une municipalité à l'autre afin de hausser le niveau de service, notamment en cas de médiatisation.

Enfin, des intervenants considèrent que, d'un sinistre à l'autre, les citoyens ajustent leurs comportements en fonction du niveau de services reçus précédemment. De leur point de vue, lorsque les citoyens savent que la municipalité répondra à leurs besoins de base, mais sans aller au-delà, les citoyens tendent davantage à s'auto-organiser. Pour que cette boucle de renforcement fonctionne, il a été toutefois nécessaire d'obtenir un appui des autorités politiques de la municipalité afin de conserver cette orientation malgré le mécontentement possible de citoyens. À l'inverse, un niveau de service élevé est susceptible, de leur point de vue, de créer une pression supplémentaire lors de prochains événements. L'enjeu principal consiste à déterminer l'équilibre quant au niveau de service nécessaire à offrir aux citoyens pour répondre aux besoins de base, surtout des plus démunis, tout en favorisant l'autonomie des citoyens.

5. Les difficultés d'arrimage entre les acteurs politiques et administratifs

En l'absence de planification de la phase de rétablissement, une forme de désorganisation et d'improvisation peut survenir. La capacité à créer un ordre (*sensemaking*) afin d'orienter le processus de rétablissement doit se faire autant entre les services municipaux qui appliquent le rétablissement (intra-organisationnelle) qu'avec les autres organisations publiques et privées (inter-organisationnelle). L'un des exemples qui traduisent cette absence de préparation au rétablissement se manifeste souvent par un mauvais enlignement entre les décisions ou les préférences des autorités politiques et les orientations des acteurs administratifs pour la gestion de cette phase. Ceci s'explique alors que les autorités politiques ont souvent été peu formées et sensibilisées aux risques et aux enjeux particuliers à gérer lors de la phase de rétablissement. De plus, ces deux perspectives (politique et administrative) fonctionnent généralement selon des horizons temporels différents (court terme pour les acteurs politiques versus moyen terme pour les acteurs administratifs). Ce décalage entre les acteurs aurait notamment pour effet de nuire à la capacité de communication de la municipalité en raison du manque de cohérence interne quant aux directives à communiquer aux citoyens. Les objectifs poursuivis peuvent également être différents entre les deux types d'acteurs.

6. Les difficultés d'arrimage entre les OBNL et l'administration publique

Lors du rétablissement, l'attribution des responsabilités entre les organismes à but non lucratif (OBNL) et les municipalités peut générer des tensions lorsque les rôles de chacun ne sont pas définis préalablement. Plusieurs exemples recensés dans les données démontrent qu'une mauvaise compréhension des rôles peut engendrer des problèmes, notamment sur les services offerts, le partage des données entre organisations et la protection des données personnelles. La collaboration entre ces deux types d'acteurs est cruciale dans le succès du rétablissement, surtout dans un contexte où les organismes à

but non lucratif sont fortement engagés dans ce domaine d'intervention. Ainsi, les participants ont suggéré de développer des ententes de service avant un sinistre et de mettre en place des mécanismes de contrôle. Sur la scène internationale, des organisations humanitaires ont également développé des méthodes afin de procéder à une évaluation, en cours de route, des impacts de leurs actions afin de procéder à des améliorations rapides pour la gestion du rétablissement (Grinewald et Binder, 2010 ; Cosgrave et *al.*, 2007).

7. La politisation de la sécurité civile

Dans le cadre des ateliers, la nécessité de dépolitiser le rétablissement est un thème qui est grandement ressorti. Selon les propos recueillis, la dépolitisation se réfère à une prise de décision dépourvue de considérations politiques et privilégiant les recommandations de l'équipe du rétablissement à d'autres types de priorités (ex. : développement économique, publicité, pression des citoyens ou d'entreprises, etc.). De façon générale, les intervenants considèrent que la prise en considération d'autres facteurs que le risque lors de prise de décision en matière de sécurité civile nuit à leur capacité à réduire les probabilités ou les conséquences d'un sinistre avant ou après qu'il ne soit survenu.

À titre d'exemple, les participants ont soulevé que le non-respect ou l'absence de mise à jour de la cartographie des zones inondables est due à une « politisation » des décisions autour de l'identification des zones inondables.

8. La temporalité

L'analyse des données a révélé certaines tensions dans l'arrimage entre les besoins de l'équipe de rétablissement et ceux des autres unités de services des municipalités. Plusieurs cas recensés démontrent que le besoin de poursuivre les activités courantes de la ville peut limiter les ressources mises en place pour le rétablissement. Dans un premier temps, l'équipe du rétablissement semble être fréquemment composée d'employés provenant de différents services. Une fois le rétablissement entamé, ces employés se retrouvent souvent au sein de deux structures hiérarchiques distinctes : leur unité administrative et l'équipe du rétablissement. Cet enjeu démontre l'importance de réfléchir préalablement à l'enjeu de la continuité des opérations lors de la phase de rétablissement et non seulement lors de l'intervention, surtout dans un contexte où la phase de rétablissement peut durer plusieurs mois.

D'autre part, le retour au statu quo pré-crise semble être, dans plusieurs cas, l'objectif visé en matière de rétablissement. Dans ce contexte, les ressources seront utilisées pour minimiser les dommages, restaurer la confiance dans les institutions et parfois même aller à l'encontre des procédures pour accélérer la prise de décisions. Cette approche est différente de celle

prônée dans les écrits scientifiques sur le rétablissement comme une fenêtre d'opportunités pour mieux reconstruire et réduire les risques futurs (Build Back Better).

Selon cette approche, les réformes doivent servir à persuader les acteurs que le changement pourrait être bénéfique et assurer le support ceux-ci dans leur mise en œuvre le plus tôt possible. Il s'agit de préconditions pour favoriser l'apprentissage.

Les facilitateurs du rétablissement : Quels sont les leviers au rétablissement ?

Dans le cadre de l'analyse des discussions en atelier entourant les scénarios de rêve et de catastrophe en matière de rétablissement, plusieurs mécanismes favorisant le développement de la capacité de résilience ont été identifiés par les participants. Notre analyse a permis d'identifier trois thèmes étant abondamment ressortis lors de l'analyse des données.

1. La préparation des citoyens

Les données démontrent que le rétablissement peut être soutenu par le biais d'une bonne préparation des citoyens en situation de crises. Cette préparation nécessite un niveau important d'échange d'informations entre la municipalité et les services destinés au soutien des sinistrés. Cet échange d'information sera déterminant dans la phase de planification de la préparation aux citoyens puisque les objectifs de préparation doivent être édifiés avant la crise. Selon les interventions recueillies, les participants avancent que plus le citoyen sera formé et préparé, plus il pourra agir de façon efficace et autonome en situation de crise et plus spécifiquement, lors du rétablissement. Ce niveau d'autonomie permet à la fois de dégager certaines tâches qui autrement relèveraient de la municipalité (ex. distribution de sacs de sable à domicile). Par contre, il est nécessaire de cibler un équilibre entre le niveau de services offert par la municipalité et ce que doivent prévoir les citoyens. Encore une fois, ce partage des responsabilités doit être discuté, connu et largement diffusé avant la crise. Autrement, cela peut mener à une forme de désorganisation qui freinera le rétablissement.

Les écrits scientifiques soulignent que la préparation des citoyens doit être multirisque ou tous-aléas et réalisée à plusieurs niveaux organisationnels (OBNL, Services publics) (Kapucu, 2008).

2. La formation de leaders

À plusieurs reprises, les participants ont soulevé la pertinence de former des leaders pouvant soutenir et appuyer le travail lors du rétablissement. Cette formation devrait être mise en place et donnée par la municipalité avant la crise et doit

permettre de faciliter la coordination et l'échange d'information entre les leaders et les services durant le rétablissement. Les participants ont abondamment parlé de trois types d'acteurs qui devraient être formés : les élus, le personnel administratif et les leaders de la communauté. Par contre, il est important de mentionner que ces trois types d'acteurs ont des rôles différents en matière de rétablissement.

Pour l'élu, l'objectif de la formation est de lui donner une meilleure compréhension de son rôle avant, pendant et après une crise ainsi que des enjeux susceptibles de se manifester. La formation permettrait à l'élu faciliter une certaine forme d'improvisation efficace lors d'une situation extraordinaire comme une crise. Il doit comprendre la chaîne de commandement et le maillage serré, c'est-à-dire les interactions, entre les décisions des membres de l'équipe de gestion du rétablissement et l'élu. Selon les écrits scientifiques, le bon fonctionnement d'une équipe de coordination repose notamment sur la capacité de chaque participant à comprendre non seulement son rôle, mais également celui des autres membres de l'équipe, afin de pouvoir anticiper les conséquences d'une décision sur l'ensemble du groupe (Weick, 1993). Ce type de formation permettrait d'augmenter cette capacité chez les élus. En ce sens, les services de gestion de crise doivent pouvoir soutenir et guider les décideurs lors d'une crise. Finalement, la formation devrait prendre la forme d'un « pense-bête » pour les élus.

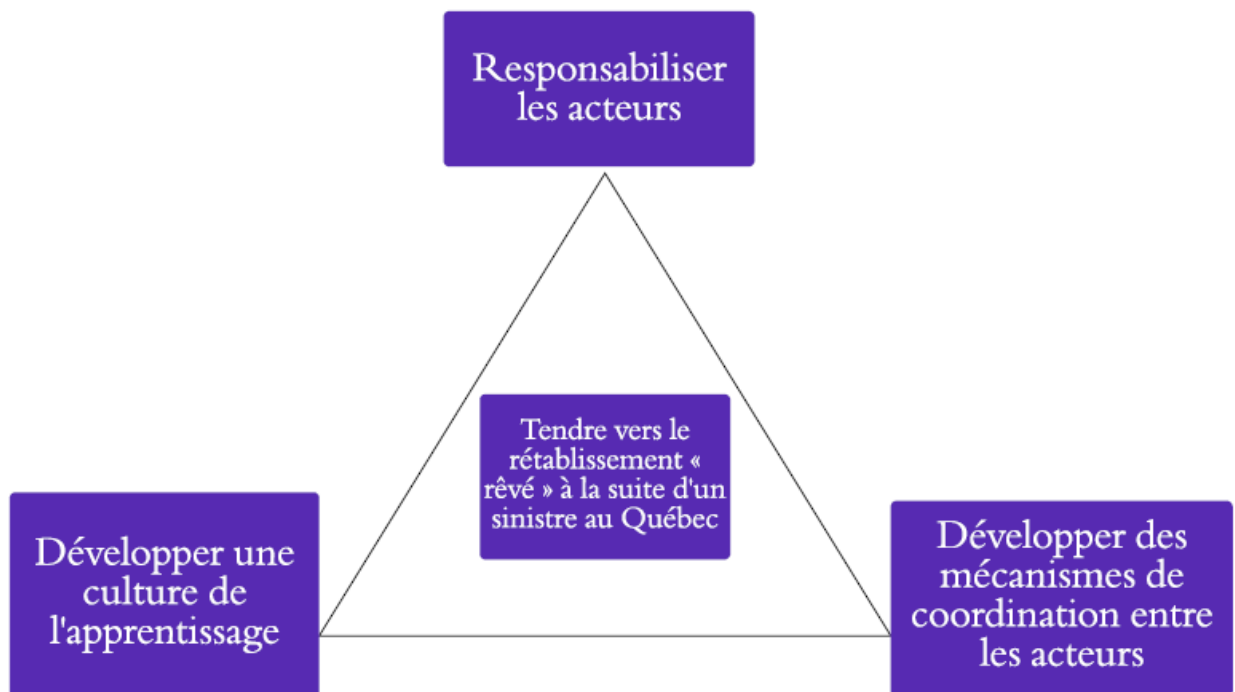
Pour le leader de communauté, selon les propos recueillis, il doit surtout agir comme courroie de transmission d'informations entre la communauté et la municipalité. À titre d'exemple, le leader de communauté peut être une figure religieuse importante dans une communauté ou encore un travailleur d'un organisme communautaire. Celui-ci devrait être formé pour transmettre les messages issus d'une communauté (inquiétudes, tensions, vulnérabilités) durant la phase du rétablissement. D'un autre côté, le leader doit aussi jouer le rôle de transmetteur de message de la municipalité à une communauté

4. Le rétablissement : par où commencer ?

L'objectif ultime de la démarche initiée par l'ASCQ en collaboration avec le Cité-ID est de développer avec les acteurs locaux et régionaux (élus, fonctionnaires, intervenants, contractuels) œuvrant dans le domaine de la sécurité civile des outils concrets pour mieux faire la phase de rétablissement à la suite d'un sinistre. Cet objectif pose cependant un défi de taille : par où commencer ?

L'analyse des données issues des trois premières journées de réflexion –tenues en mai et juin 2019 avec les acteurs – nous offre des pistes structurantes pour démarrer ce travail. En effet, pour tendre vers le rétablissement « rêvé » et éviter le scénario « cauchemar », trois grandes stratégies se dégagent et rejoignent les principaux constats des écrits scientifiques : (1) responsabiliser les acteurs en matière de rétablissement (2) développer une culture de l'apprentissage chez ceux-ci et (3) développer des mécanismes de coordination entre eux (Figure 1).

Figure 1 : Trois axes stratégiques pour tendre vers le rétablissement « rêvé » et éviter le scénario « cauchemar »



Source : Cité-ID LivingLab

La **première stratégie** est celle s'intitulant « *responsabiliser les acteurs en matière de rétablissement* ». Agissant comme levier d'activation, cette stratégie est une précondition aux deux autres stratégies (Alter et Hage, 1993 : 264). Au sein de celle-ci, nous avons regroupé quatre actions :

1. le partage des responsabilités entre les acteurs (autant au sein d'une organisation donnée qu'entre les organisations) y compris les citoyens ;
2. l'établissement d'un plan de rétablissement ;
3. l'identification d'indicateurs en matière de rétablissement pour suivre l'évolution de l'ensemble des enjeux horizontaux à l'échelle d'une communauté;
4. le maintien du niveau de responsabilité malgré la dispersion qu'engendre la crise (statu quo ou Build Back Better);
5. le maintien d'une certaine continuité de service.

Le niveau de services offert aux sinistrés ainsi qu'au reste de la population influence la planification du rétablissement. Plusieurs questions s'imposent quand vient le temps de tracer un seuil de services offerts: quels sont les services de rétablissement qu'une municipalité doit donner aux sinistrés et jusqu'où cette aide doit s'étendre ? Comment assurer la continuité des services pour le reste de la population non affectée lorsqu'une partie des effectifs est déjà concentrée pour répondre aux besoins générés par le rétablissement ? Ces questions ont une influence sur la communauté et soulignent l'importance de partager les responsabilités entre les citoyens et les services d'une municipalité. Au final, cet équilibre doit privilégier une vision de reconstruction à long terme (Build Back Better) et non une reconstruction à court terme qui ne génère pas de réduction des risques. La deuxième stratégie est celle consistant à « développer une culture d'apprentissage chez les acteurs en matière de rétablissement ». Cette culture se réfère à l'idée que des processus d'apprentissage continu devraient être mis en place pour maintenir la créativité et l'adaptation lors d'évènement catastrophiques (Comfort, 1994). Cette stratégie répond au besoin de développer des mécanismes permettant d'analyser les incidents et les crises passées (Therrien, 2005 ; Therrien, 2010). Les actions suivantes s'y rapportent :

1. la sensibilisation et la formation sur le volet politique et administratif des élus, des employés et des citoyens;
2. la réalisation de mises en situation (courts exercices ou mini-simulations) dans les milieux de travail;
3. la réalisation d'exercices de retour d'expérience ;
4. la mise sur pied d'une communauté de transfert de bonnes pratiques facilitant la création, la promotion et le partage d'outils.

Enfin, la troisième stratégie consiste à « *développer des mécanismes de coordination entre les acteurs* » Ces mécanismes de coordination réfèrent à des instruments qui permettent aux acteurs d'adapter la réponse selon le type et l'ampleur du

risque (Gouvernement du Québec, 2016). Cette stratégie se déploie autant au niveau intra qu'inter organisationnel par le biais de :

1. la formation de liens entre les équipes de travail (intervention et rétablissement);
2. l'émergence de partenariats multiniveaux (municipalités, ministères, communautés, services essentiels publics et privés, etc.);
3. la création d'un bottin de ressources;
4. le développement de mécanismes d'échange d'information;
5. la gestion des ressources humaines pour le rétablissement;
6. le partage des ressources humaines dans un contexte de rétablissement.

La stratégie de « *Responsabiliser les acteurs en matière de rétablissement* » est centrale et essentielle dans la planification du rétablissement. Sans cette stratégie, les deux autres pourraient se faire plus difficilement. Ensuite, la deuxième et la troisième stratégie peuvent s'arrimer par des stratégies communes qui soutiennent la première. L'ensemble des stratégies doit se retrouver distinctement dans la réalisation d'un plan de rétablissement avec des indicateurs. Finalement, l'ensemble de ces stratégies visent à tendre vers le rétablissement « rêvé » à la suite d'un sinistre ou dit autrement à augmenter la résilience sociétale (Boin et McConnell, 2007).

5. Prochaine étape : Prototypage

Dans la section précédente, nous avons regroupé les principales pistes d'action proposées par les participants – lors des trois premières journées de réflexion sur le rétablissement – en trois grandes stratégies : responsabiliser les acteurs, développer une culture de l'apprentissage et développer des mécanismes de coordination.

Dans la présente section, l'objectif est d'identifier un nombre choisi d'actions (outils) parmi celles énumérées précédemment pouvant faire l'objet des séances de prototypage. Celles-ci auront lieu dans le cadre des ateliers de l'automne avec les acteurs œuvrant dans le domaine de la sécurité civile.

Sur la base de l'analyse des propos des participants et des écrits scientifiques, nous avons identifié quatre actions (outils) prioritaires :

1. l'élaboration d'une formation pour les élus, le personnel administratif et les principaux partenaires;
2. l'établissement d'un plan de rétablissement;
3. la gestion des ressources humaines pour le rétablissement ;
4. la mise sur pied d'une communauté de transfert de bonnes pratiques pilotée par l'ASCQ facilitant la création, la promotion et le partage d'outils.

Il importe d'abord de remarquer que les trois premières actions (outils) sont complémentaires en ce qu'elles se rapportent chacune à une stratégie distincte. Plus spécifiquement, cette complémentarité peut être explicitée de la manière suivante. Pour mieux faire le rétablissement à la suite d'un sinistre, il importe d'abord de sensibiliser et de former les élus à l'importance de cet enjeu. Une fois ceux-ci sensibilisés et formés, il importe d'établir un certain « plan de match », de se doter d'un plan de rétablissement établissant les rôles et responsabilités des acteurs. Une fois un tel plan mis par écrit, il importe ensuite de réfléchir à la gestion des ressources humaines durant le rétablissement pour mettre en œuvre ce plan en déterminant par exemple quels types d'employés seront requis pour le réaliser.

Bien que la quatrième action se rapporte à la stratégie relative au développement d'une culture d'apprentissage, elle loge dans un espace plus large. La mise sur pied d'une communauté de transfert de bonnes pratiques n'est pas nécessairement située à un niveau local ou régional, mais plutôt à un niveau national. Sa mission pourrait notamment consister à accompagner les acteurs, animer leur réseau et partager des outils.

Nous proposons que chacune de ces actions (outils) fasse l'objet d'une séance de prototypage lors des ateliers. Au terme de ces séances, l'objectif recherché est d'avoir développé des outils concrets « par et pour » les acteurs œuvrant dans le domaine de la sécurité civile en vue de mieux faire le rétablissement à la suite d'un sinistre au Québec.

Ainsi, lors de chacun des trois ateliers de l'automne, les participants regroupés en sous-groupes de travail seront invités à prototyper chacune de ces quatre actions. Pour ce faire, l'équipe de Cité-ID développera des napperons de discussion posant des questions en vue de guider les participants dans l'exercice de prototypage. À titre d'exemple, le prototypage relatif à l'élaboration d'une formation sur le volet politique et administratif pour des élus visera à identifier et à détailler les principaux éléments de contenu d'une telle formation.

6. Enjeux de la phase d'expérimentation

La phase du prototypage a pour but de proposer des transformations institutionnelles qui feront ensuite l'objet d'une expérimentation au cours de l'hiver 2020. L'objectif de la phase d'expérimentation est de promouvoir l'émergence de pratiques de gouvernance innovantes qui, à terme, favoriseront la résilience des organisations participantes.

De façon volontaire, les participants seront invités à expérimenter dans leur milieu les outils de rétablissement développés lors du prototypage soit : l'élaboration d'une formation sur les volets politique et administratif pour des élus, du personnel administratif et des principaux partenaires, l'établissement d'un plan de rétablissement, la gestion des ressources humaines pour les employés appelés à travailler sur le rétablissement et la mise sur pied d'une communauté de transfert de bonnes pratiques pilotée par l'ASCQ facilitant la création, la promotion et le partage d'outils. L'expérimentation permettra de documenter les transformations institutionnelles et ainsi évaluer les forces, faiblesses et limites de chacune.

Par contre, la phase d'expérimentation amène son lot de défis en matière de mobilisation et d'accompagnement des participants :

1. La sollicitation des participants pour la phase d'expérimentation ;
2. Les ressources de soutien pour la mise en œuvre de l'expérimentation ;
3. Le maintien et l'actualisation des mécanismes développés.

Dans un premier temps, la participation des intervenants présents durant les deux premières phases de la démarche sera nécessaire, voire essentielle durant la phase d'expérimentation. Dès lors, plusieurs questions s'imposent : Comment assurer la participation des petites, moyennes et grandes municipalités dans un contexte où les ressources sont déjà limitées (selon les participants)? Comment soutenir une participation en continu de la part des intervenants tout au long de la phase d'expérimentation ?

Dans un deuxième temps, nous croyons qu'une forme de soutien et d'accompagnement pourrait être offerte aux participants de cette phase. Quelle forme prendra ce soutien et à quelle hauteur ?

Dans un troisième et dernier temps, les transformations institutionnelles mises en place lors de l'expérimentation telles que la mise sur pied d'une communauté de transfert de bonnes pratiques nécessiteront une forme de soutien pour assurer le maintien et la continuité du mécanisme développé. L'engagement suscité auprès des participants à travers la démarche doit être pérennisé.

7. Bibliographie

- Aldrich, D. P. (2012). *Building resilience: Social capital in post-disaster recovery*. University of Chicago Press.
- Alter, C., & Hage, J. (1993). *Organizations working together* (Vol. 191). Sage Publications, Inc.
- Berke, P., Cooper, J., Aminto, M., Grabich, S., & Horney, J. (2014). Adaptive planning for disaster recovery and resiliency: An evaluation of 87 local recovery plans in eight states. *Journal of the American Planning Association*, 80(4), 310-323.
- Boin, A., & Lagadec, P. (2000). Preparing for the future: critical challenges in crisis management. *Journal of contingencies and crisis management*, 8(4), 185-191.
- Boin, A., & McConnell, A. (2007). Preparing for critical infrastructure breakdowns: the limits of crisis management and the need for resilience. *Journal of contingencies and crisis management*, 15(1), 50-59.
- Clinton, W. J. (2006). Lessons learned from tsunami recovery: Key propositions for building back better. *New York: Office of the UN Secretary-General's Special Envoy for Tsunami Recovery*.
- Comfort, L. K. (1994). Risk and resilience: inter-organizational learning following the Northridge earthquake of 17 January 1994. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 2(3), 157-170.
- Chua, A. Y., Kaynak, S., & Foo, S. S. (2007). An analysis of the delayed response to Hurricane Katrina through the lens of knowledge management. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 58(3), 391-403.
- Cosgrave, J., Gonçalves, C., Martyris, D., Polastro, R., & Sikumba-Dils, M. (2007). Inter-agency real-time evaluation of the response to the February 2007 floods and cyclone in Mozambique. *Inter-Agency Humanitarian Standing Committee, Humanitarian Country Team, Mozambique*.
- Griinewald, F., & Binder, A. (2010). Inter-agency real time evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake. *report, Groupe URD and Global Public Policy Institute*.
- Gouvernement du Québec. (2014). *Politique québécoise de sécurité civile 2014-2024: vers une société québécoise plus résiliente aux catastrophes*. Québec, gouvernement du Québec. Récupéré de https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/securite_civile/publications/politique_2014-2024/politique_securite_civile_2014-2024.pdf

Gouvernement du Québec (2016). *Mécanismes de coordination*. Québec: Gouvernement du Québec. Récupéré de <https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/securite-civile/plan-national/mecanismes-coordination.html?fbclid=IwAR1vcWmBMepFBSUb4NYNTm06bZ-PAWC-nX1WpsMuMNJs3G39KuKOk3u84fM>

Gouvernement du Québec. (2017). *La Trousse d'urgence*, Québec. Québec, gouvernement du Québec. Récupéré de <https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/securite-civile/se-preparer-aux-sinistres/plan-familial-1/trousse-urgence.html>

Gouvernement du Québec. (2018). *Plan d'action en matière de sécurité civile relatif aux inondations - Vers une société québécoise plus résiliente aux catastrophes*. Québec, gouvernement du Québec. Récupéré de : <https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/securite-civile/publications-et-statistiques/plan-action.html>

Kapucu, N. (2008). Culture of preparedness: household disaster preparedness. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 17(4), 526-535.

Mannakkara, S., Wilkinson, S., & Potangaroa, R. (2014). Build back better: implementation in Victorian bushfire reconstruction. *Disasters*, 38(2), 267-290.

Pauchant, T., & Mitroff, I. (1995). *La gestion des crises et des paradoxes : prévenir les effets destructeurs de nos organisations*. Montréal : Éditions Québec/Amérique.

Perrow, C. (1999). Organizing to reduce the vulnerabilities of complexity. *Journal of contingencies and crisis management*, 7(3), 150-155.

Rose, A. (2004). Defining and measuring economic resilience to disasters. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 13(4), 307-314.

Rose, A., & Krausmann, E. (2013). An economic framework for the development of a resilience index for business recovery. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 5, 73-83.

Rubin, C. B. (2009). Long term recovery from disasters--The neglected component of emergency management. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 6(1), 1-15.

Smith, G. P., & Wenger, D. (2007). Sustainable disaster recovery: Operationalizing an existing agenda. In *Handbook of disaster research* (pp. 234-257). Springer, New York, NY.

Radio-Canada. (2017). Attentat dans une mosquée à Québec. *Radio-Canada Nouvelles*. Récupéré de <https://ici.radio-canada.ca/dossier/505185/attentat-terroriste-mosquee-quebec>

Stallings, R., & Quarantelli, E. L. (1985). *Emergent citizen groups and emergency management*. *Public Administration Review*, 45(spec iss), 93-100.

Strickland, L. S. (2004). The information shortcomings of 9/11: one of the most important lessons of September 11, 2001, may be that informational--not organizational--solutions are necessary as organizations and governments evolve from the Information Age to the Intelligence Age. *Information Management Journal*, 38(6), 34-42.

Therrien, M. C. (2005). Modelling systemic learning of complex events: a case study of forest fires. *International Journal of Emergency Management*, 2(3), 203-217.

Therrien, M. C. (2010). Stratégies de résilience et infrastructures essentielles. *Télescope*, 16(2), 154-171.

Tierney, K., & Oliver-Smith, A. (2012). Social Dimensions of Disaster Recovery. *International Journal of Mass Emergencies & Disasters*, 30(2), 135-138.

UNISDR. United Nations International Strategy for Disaster Reduction. (2016). Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction. *United Nations General Assembly: New York, NY, USA*, 41.

Valiquette-L'Heureux, A., & Therrien, M. C. (2014). « Tragédie à Lac-Mégantic: analyse des déficits systémiques d'une crise annoncée ». Dans R. Bernier (Ed). *Les défis québécois: conjonctures et transitions*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 459-481.

Weick, K. E. (1990). The vulnerable system: An analysis of the Tenerife air disaster. *Journal of management*, 16(3), 571-593.

Weick, K. E. (1993). The collapse of sensemaking in organizations: The Mann Gulch disaster. *Administrative science quarterly*, 628-652.

8. Annexe I

Ressources existantes

Outil d'autodiagnostic municipal

En 2018, le ministère de la Sécurité publique (MSP) du Québec a développé un outil d'autodiagnostic municipal en matière de préparation générale aux sinistres². Il s'agit d'un questionnaire sécurisé accessible à partir du site Web du MSP qui permet aux municipalités québécoises, petites et grandes, d'obtenir un bilan de l'état de leur préparation générale aux sinistres ainsi que des recommandations pour en accroître l'efficacité.

Dans la perspective d'améliorer les capacités des ressources municipales à faire face à ces situations, cet outil a pour but de faciliter l'établissement de constats sur leurs forces ainsi que sur les éléments de leur préparation devant être bonifiés. L'outil n'aborde pas de façon spécifique la phase du rétablissement.

Guide à l'intention du milieu municipale pour l'établissement d'une préparation générale aux sinistres

Accompagnant l'outil d'autodiagnostic municipal en matière de préparation générale aux sinistres, l'on retrouve le *Guide à l'intention du milieu municipal pour l'établissement d'une préparation générale aux sinistres*³. Ce guide remplace le guide Pour planifier la réponse aux sinistres publié par le ministère de la Sécurité publique (MSP) en 1997 et révisé en 2008.

De façon plus générale, le guide décrit les mesures de préparation générale qui peuvent être mises en œuvre à l'échelle municipale en vue d'assurer la protection des personnes et des biens en cas de sinistre. Il s'adresse particulièrement aux personnes concernées par la planification municipale de la sécurité civile, dont les élus, les personnes issues de l'administration municipale et les membres d'un comité municipal de sécurité civile (CMSC). Plus largement, il peut présenter un intérêt pour l'ensemble des personnes engagées de près ou de loin dans le domaine de la sécurité civile au Québec.

² Outil d'autodiagnostic municipal : <https://autodiagnostic.securitepublique.gouv.qc.ca/sortie/msp.accueil>

³ Guide à l'intention du milieu municipale pour l'établissement d'une préparation générale aux sinistres : <https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/securite-civile/soutien-partenaires/soutien-aux-municipalites/preparation-municipale/preparation-generale/guide.html>

Plateforme InterAide

Le 11 juin 2019, L'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (ADGMQ), en collaboration avec le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), le ministère de la Sécurité publique (MSP), l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et d'Idside a dévoilé la plateforme en ligne InterAide⁴. Il s'agit d'un outil dédié à l'entraide visant à faciliter la coopération en matière de sécurité civile entre municipalités, MRC et régies intermunicipales.

Les municipalités sont conviées, à la suite de leur adhésion, à recenser les ressources humaines, matérielles et documentaires ainsi que les expertises qu'elles sont en mesure d'offrir, en plus d'identifier ces mêmes éléments dont elles pourraient avoir besoin. InterAide propose un modèle d'entente type afin que les adhérents puissent conclure une ou plusieurs ententes pour convenir des modalités d'obtention de ces ressources.

⁴ Plateforme InterAide : <https://www.newswire.ca/news-releases/l-adgmq-devoile-publiquement-interaide-une-plateforme-d-entraide-lors-de-situations-d-exception-826965196.html>

9. Annexe II

Synthèse de l'exercice de priorisation

Synthèse de la priorisation – 1 ^e journée de réflexion – 23 mai 2019	
Thème	Nombre de collants *
Responsabiliser davantage les citoyens (ex. Sacs de sable)	16
Mettre en place une communauté de pratiques à travers l'ASCQ : - Former avec un micro programme Exercice pour les élus, praticiens et fonctionnaire	16
Élaborer une législation provinciale claire : - Règlement de mise en œuvre de la loi La loi prévoit un schéma, mais pas de plan de sécurité civile	14
- Partager les outils entre nous et les rendre disponibles	13
Partager les ressources : Colloque Sécurité civile	11
Confier à la MRC la sécurité civile pour l'ensemble des municipalités : - Cela nécessite beaucoup de ressources, mais au final il y aura des économies d'échelle - Partager les ressources - Adopter des stratégies d'action plus uniformes - Contrer le travail en silo	11
Mettre autant de temps au rétablissement qu'en intervention	6
Avoir des données scientifiques (Changements climatiques)	5
Inclure des mécanismes de reddition de compte	2
Volonté pour plus de financement avec une vision à long-terme pour changer le schème de pensée politique	1
Créer des mécanismes de reddition de compte : - Règlement avec des dents Si je ne fais rien – Pas de conséquences - Compensation	0
Définir les profils types du rétablissement	0
Créer un bottin de ressources	0
Sensibiliser les élus à l'importance d'allouer des ressources en prévention	0
Donner au provincial la responsabilité en sécurité civile	0
Avoir une équipe externe qui analyse l'intervention	0
Former les élus : - À la culture du risque, effet domino afin de contrer les silos. - Sur les rôles et responsabilités des élus : Accompagner et outiller	0

* Collants : Outils utilisés au cours de l'activité de clôture des journées de réflexion permettant aux participants de choisir les thèmes sur lesquels ils souhaiteraient retravailler durant la deuxième phase de la démarche, soit celle du prototype.

Synthèse de la priorisation – 2^e journée de réflexion – 5 juin 2019	
Thème	Nombre de collants
Communiquer : - Favoriser une bonne communication entre acteurs à tous les niveaux	24
Améliorer la coordination entre les acteurs	17
Partager les données probantes et l'expertise : - Boîte à outils (4) - Indicateurs Équipes volantes (3)	17
Développer des ententes entre les organisations : - Connaître le rôle de l'autre (inter et intra organisationnel) - Partager les responsabilités Savoir à qui s'adresser	14
Avoir des acteurs engagés : - Prendre des responsables, faire preuve de leadership et collaborer	8
Avoir des ressources dédiées en rétablissement : - Mandat clair et autonomie	7
Identifier les ressources humaines / matérielles et financières - Former en rétablissement (expert) avec une certification uniformisée (3) - Style de gestion unifiée Exercice de simulation	7
Former les municipalités à travailler avec des bénévoles et inversement	5
Établir des objectifs communs de rétablissement : Après, chacun établit sa stratégie en fonction de ses responsabilités	5
Développer un esprit d'équipe et du réseautage : Communauté de pratiques	2

Synthèse de la priorisation – 3^e journée de réflexion – 18 juin 2019	
Thème	Nombre de collants
Formation	34
- Plan de formation continue (Inter-municipale, interventions, élus)	
- Mise en situation / pratique	
- Support et savoir où aller chercher l'info	
- Guide en vue de ne pas réinventer la roue et outils	
- Partage des informations concrètes et se dire les vrais affaires	
Mettre à jour le plan de rétablissement	12
Communication / Coordination	9
Sensibiliser les élus, prévoir des réserves en rétablissement	7
Identifier un leadership clair	4
Mettre à jour les risques, nos connaissances, et nos vulnérabilités	4
Collaboration interministérielle et communautaire avec les acteurs locaux via le comité de rétablissement	4
Structures de rétablissement	3
Collaboration sur le rétablissement (Canevas)	3
Maintien des collaborations intermunicipales	
Mettre à jour, avoir des outils et des données	3
Communication et coordination du plan et le faire connaître à tous	3
Centraliser les informations sur le rétablissement et une meilleure circulation d'informations MRC et en regroupement	2
Ententes intermunicipales déjà signées	2
Mettre des systèmes de redondances et à tous les niveaux (Équipements, ressources, etc.)	2
Avoir un plan de rétablissement	2
Avoir des outils de suivis pour les citoyens et sinistrés	2
Pour relever le défi du peu de ressources entre municipalités pour des risques complémentaires	0
Veille des recherches effectuées sur le rétablissement (Ex. Fort McMurray)	0

10. Annexe III

Synthèse des exercices du rétablissement en un seul mot

L'exercice du rétablissement en un seul mot n'a pas été réalisé lors de la 1^e journée de réflexion le 23 mai 2019.

Synthèse de l'exercice– 2 ^e journée de réflexion – 5 juin 2019
Information importante
Collaboration
Réseautage
Maximiser le « Travail ensemble »
Indicateurs
Réseau
Entraide
Communiquer
Travailler sur les ententes et la communication
Indicateurs
Partenariat
Mieux se connaître
Connaitre les partenaires du milieu
Savoir qui fait quoi et « concertatrice »
Partage des savoirs
« Build Back Better »
Vision plus globale
Doser les services aux sinistrés
Coopération
Rapprochement des intervenants et du partage
Le Québec est mal préparé, manque d'outils
Partage d'expériences
Partage
Entraide
Collaboration
Il faut maintenant se concentrer sur des actions concrètes
Réduction des risques
Communication
Partage
Implication et réseautage

Synthèse de l'exercice– 3 ^e journée de réflexion – 18 juin 2019
Créer un plan et être à jour
Faire connaître le plan à tous les intervenants à l'interne et externes
Pratique le plan
Former des gens
Collaborer ensemble pour le faire fonctionner avec un esprit d'équipe et du leadership
Former un comité de sécurité dans chaque municipalité pour être capable de gérer les événements s'il y a lieu
Fonds de prévoyance
Sensibiliser les citoyens et les intervenants
Programme de formation continue de l'OMSC
Évaluer les risques
Garder à jour les ressources disponibles
Déterminer les besoins
Responsabilité et support
Développer des outils pour soutenir les municipalités
Mieux définir la notion de rétablissement
Suivre la notion de recherche sur des cas de rétablissement pour déterminer les bonnes pratiques
Procédures et exercices
Établir des rôles spécifiques
Plan de communication
Ressources humaines suffisantes et matérielles
Avoir un budget local (une réserve)
Faire des mises en situation
Formation et informations du personnel et population
Formation et structure organisationnelle
Communication
Information publique
Cibler les besoins
Plan d'intervention
Avoir des personnes très qualifiées
D'être prêt
D'être à jour
Se doter d'un Plan de mesure d'urgence
Le tenir à jour
L'expérimenter
Négocier d'ententes avec différents partenaires
Planifier le rétablissement dans le PMU
Former les intervenants
Établir des ententes formelles
Établir un plan de communications
Si on manque de ressources municipales, on se tourne facilement vers des partenaires régionaux
Produire des guides et des outils pour aider les municipalités à mieux planifier leur rétablissement
Alléger le fardeau administratif du rétablissement
Avoir un excellent plan de mesures d'urgence et le réviser et le mettre à jour
Une formation à jour des intervenants
Avoir une liste complète à jour des coordonnées des citoyens et intervenants
Nommer une ressource qui va être formée et qui maîtrise du processus de rétablissement. Son rôle : informe et sensibilise
Former les différents intervenants et dresser les documents
Former un comité de rétablissement
Communiquer les informations
Former les intervenants
Collaborer avec les organisations

Avoir un plan d'action connu et testé
Préparer le personnel avec des cas concrets
Créer un annuaire avec les coordonnées pour joindre rapidement les gens.
Communication
Mettre en place des formations inter municipales
Avoir une mise à jour des ressources humaines et du plan de rétablissement et d'intervention annuellement.
Structure et formation
Préparation
S'inspirer des bonnes pratiques
Mettre des systèmes de redondances
Maintenir la collaboration inter municipale
Mettre à jour le bottin des ressources externes
Mettre à jour le plan de rétablissement
Faire connaître aux élus le plan et définir les crédits budgétaires annuels alloués à la formation et autres obligations
Élaborer un plan de rétablissement
Bien former les intervenants et les substituts
Prévention
Préparation
Intervention
Rétablissement
On prend le temps planifier l'alerte, l'intervention et le rétablissement quand tout est calme
Avoir un plan à jour avec une formation en intervention (comprenant les élus)
Vérifications des communications et des plans
Collaboration inter municipal
Cartographie des zones à risque
Suivi des citoyens et des sinistrés
Avoir une entente avec la municipalité voisine
Plan d'intervention
Tenir compte de notre environnement, de nos citoyens et de nos ressources

11.

Annexe IV

Participation à la première phase de consultation

Journée de consultations	Membre ASCQ *	Municipalités	Représentant municipal	MRC	Représentant MRC	MSP	Membre RECO/CRAIM **	Non-Membre	Totaux
23 mai 2019 REPENTIG NY	11	14	12	1	1	3	1	1	44
5 juin 2019 QUÉBEC	7	14	5	1	0	7	0	4	38
18 juin 2019 RIMOUSKI	0	19	3	2	2	4	0	7	37
Total	18	47	20	4	3	14	1	12	119

* Membre ASCQ : Uniquement des entreprises ou des organisations autres que les Municipalités ou MRC.

** Membre Reco/CRAIM : Réseau d'Échange en Continuité des Opérations du Québec et CRAIM. Partenaire avec l'ASCQ

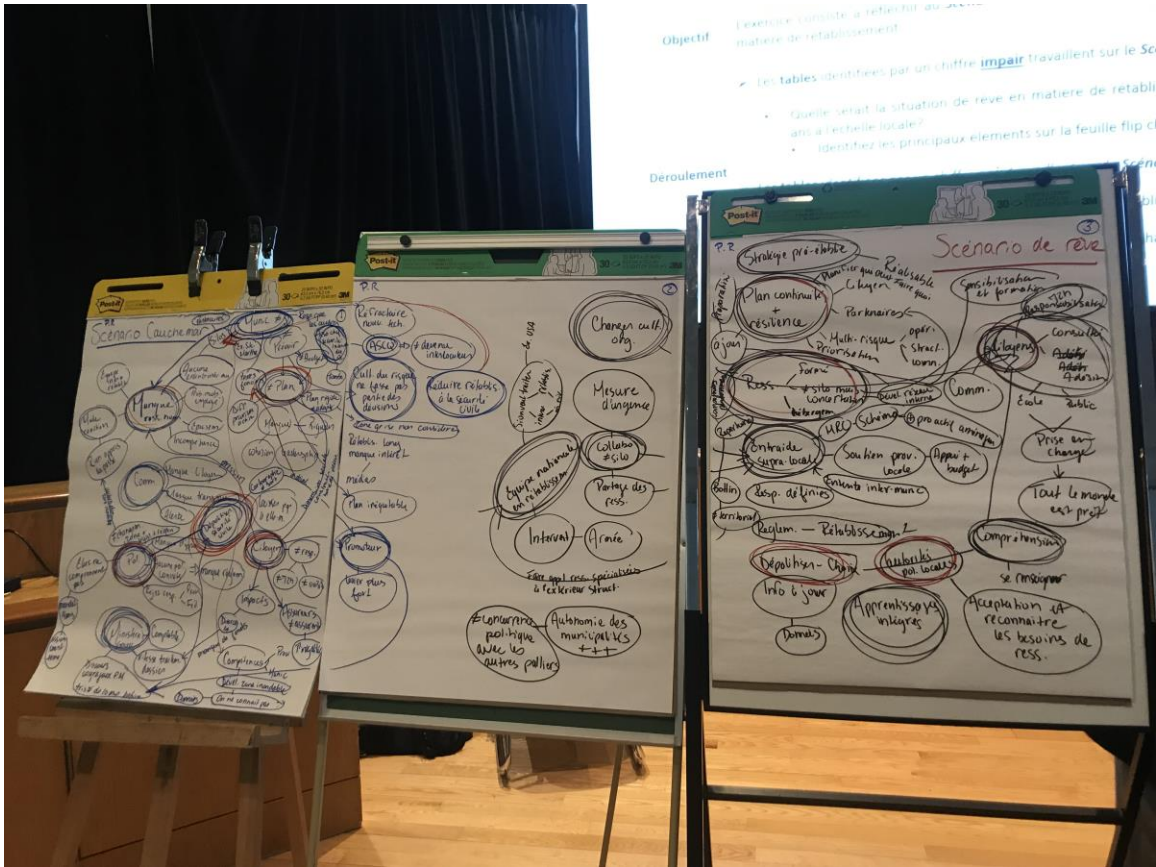
Déroulement des journées de consultation du 23 mai et 5 et 18 juin 2019

8 h 30	Accueil
9 h	Présentation de la démarche sur le rétablissement
9 h 15	Témoignage d'un premier intervenant en sécurité civile
9 h 45	Période de questions
10 h	Séance de formation sur le rétablissement
10 h 45	Période de questions
11 h	Pause
11 h 15	1er exercice pratique : Scénario de Rêve et Scénario Cauchemar
12 h 45	Dîner
13 h 30	Témoignage d'un second intervenant en sécurité civile
14 h 15	2e exercice pratique : Identification des pistes d'action
15 h	Pause-café
15 h 15	3e exercice pratique : Priorisation des pistes d'action
15 h 50	Mot de conclusion
16 h	Fin

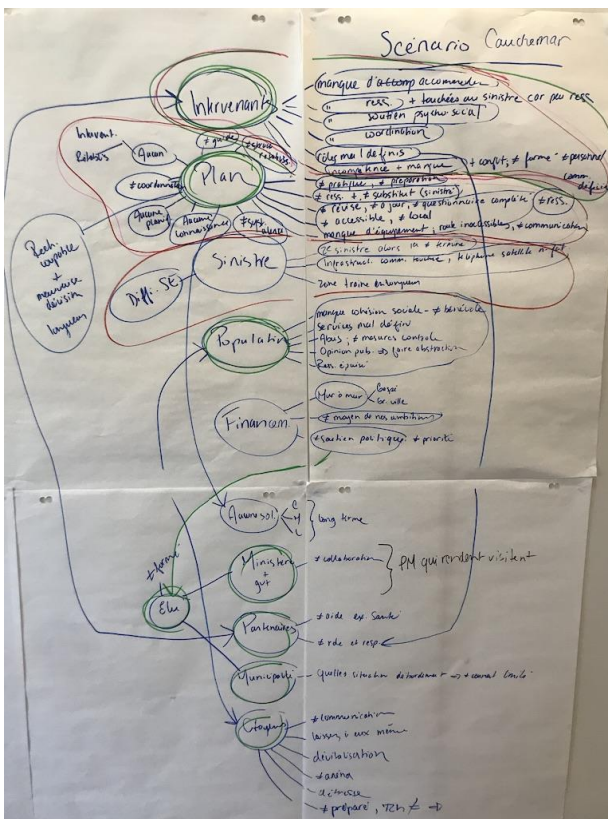
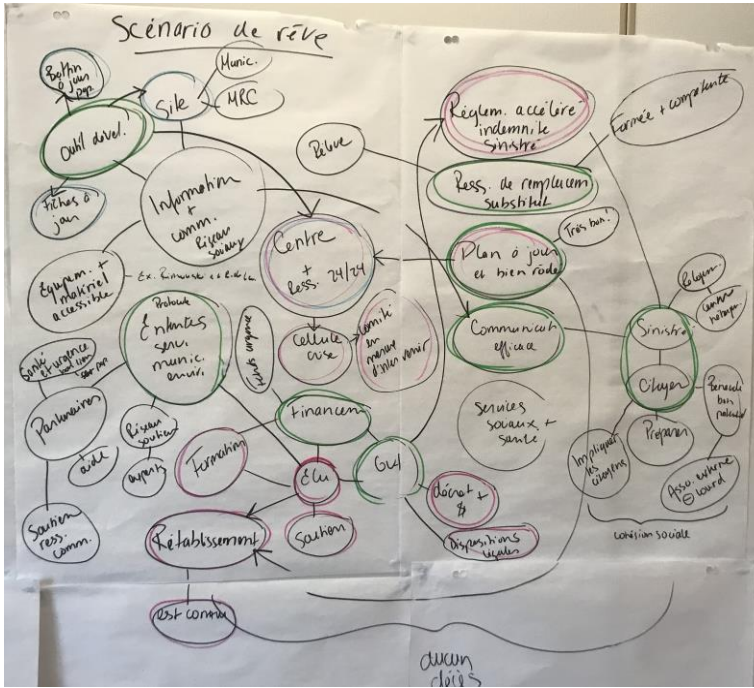
12. Annexe V

Cartes mentales des scénarios cauchemars et rêves

Carte mentale : 1ère journée de consultation – 23 mai 2019 à Repentigny



Carte mentale : 23e journée de consultation – 18 juin 2019 à Rimouski





Cité-ID Living Lab
4750 Henri-Julien
Montréal (Québec)
H2T 3E5 Canada

cite-id.com
cite-id@enap.ca